Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

28 753 Publiek-private samenwerking

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 augustus 2015

Hierbij ontvangt u het rapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen» van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) van 18 mei 2015[1], als toegezegd in het Wetenschapsdebat op 11 februari 2015 (Kamerstuk 29 338, nr. 144). Deze aanbiedingsbrief bevat tevens mijn beleidsreactie naar aanleiding van de constateringen van de inspectie. Deze beleidsreactie is afgestemd met het Ministerie van Economische Zaken.

Binnen mijn beleid en het beleid van de instellingen is steeds meer sprake van samenwerking tussen publieke instellingen en private partijen om zo inhoudelijke doelen van beleid te realiseren. Voorbeelden zijn samenwerkingen die voortvloeien uit het Regionaal investeringsfonds mbo, de Centra voor innovatief vakmanschap in het mbo en de Centres of Expertise in het hoger beroepsonderwijs. Maar ook samenwerkingen kinderopvang in het primair onderwijs, integrale kindercentra, brede scholen en samenwerkingen tussen voortgezet middelbaar beroepsonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en bedrijfsleven vallen hieronder.

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen in het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs. De universitaire medische centra (academische ziekenhuizen) en de niet-bekostigde onderwijsinstellingen behoren niet tot de onderzochte instellingen. Gelet op verschillen in wettelijke taken tussen de sectoren en in het aandeel van private activiteiten hebben de sectoren binnen het onderzoek een gedifferentieerde aanpak gekregen.

Ik zal eerst samenvatten wat de inspectie heeft geconstateerd in het rapport, voordat ik mijn beleidsreactie geef en ik in ga op de vervolgstappen.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-28753-37
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Bevindingen van de inspectie

De belangrijkste bevindingen zijn:

Belemmeringen van regelgeving

De instellingen hebben volgens de inspectie weinig moeite met beleid en regelgeving voor private activiteiten. Hoewel zij zich daardoor niet beperkt voelen in hun handelingsvrijheid, geven ze tegelijkertijd wel aan dat de regels niet erg duidelijk zijn. Uit het rapport komt verder naar voren dat de instellingen zich bewust zijn van de risico's. Ze voeren zelf beleid om die risico's te beheersen.

Omvang en aard van private activiteiten

In het wetenschappelijk onderwijs belopen de private baten in 2013 circa 18 procent van de totale baten van de instellingen. In het hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is het percentage private baten bescheidener. Hier ligt het percentage in 2013 onder de 10 procent. In het primair en voortgezet onderwijs is het aandeel minder dan 5 procent. Het gaat in deze sectoren vaak om incidentele activiteiten.

Bij private activiteiten gaat het in het wetenschappelijk onderwijs naast contractonderwijs voornamelijk om contractonderzoek. In het hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs betreft het vooral contractonderwijs en zijn inkomsten gerelateerd aan onderwijs in de praktijk, bijvoorbeeld door leerbedrijven (horeca, kapper).
Het motief van de bekostigde instellingen voor private activiteiten wordt gevormd door de wens om onderwijs en onderzoek van voldoende kwaliteit te leveren. De private activiteiten hebben daarmee meerwaarde voor de bekostigde taken (onderwijs, onderzoek én valorisatie).

Transparantie in de verantwoording

De inspectie stelt vast dat de openbare verantwoording over de private activiteiten en de bijhorende geldstromen nog onvoldoende transparant is. De instellingen maken in hun jaarstukken meestal geen expliciet onderscheid tussen publieke en private activiteiten en de aard van die activiteiten wordt weinig of niet toegelicht. Ook de toelichting bij de voorgeschreven specificaties van de baten in de verantwoording maakt vaak niet duidelijk wat precies de motieven voor en de aard van de activiteiten zijn die tot de betreffende baten hebben geleid.

Risico's van private activiteiten

De risico's van private activiteiten hebben betrekking op weglekken of verlies van publieke middelen en op oneerlijke concurrentie. Uit het onderzoek komt naar voren dat de bekostigde instellingen deze risico's onderkennen. In de sectoren met de meeste private activiteiten (wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) zijn de instellingen zich bewust van de risico's die daaraan zijn verbonden en voeren zij een beleid en beheer om die risico's te beheersen. In het algemeen hebben deze instellingen processen ingericht om te borgen dat weloverwogen wordt besloten tot dergelijke activiteiten, en dat daarbij een integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Daarnaast hanteren zij (risico-) beheersinstrumenten zoals budgettering, projectadministratie en planning en control tijdens de uitvoering. De inspectie heeft in dit onderzoek alleen de opzet en niet het bestaan en werking van risicobeheersing binnen de instellingen onderzocht.

Aanbevelingen

Op basis van voornoemde bevindingen doet de inspectie aanbevelingen aan de overheid:

- om helderheid van de relevante kaders te vergroten onder andere door het verduidelijken van regelgeving en geven van meer voorlichting over de (on)mogelijkheden;
- om transparantie in de verantwoording te vergroten;
- om scherpere aanwijzingen te geven aan externe accountants in het zogenoemde onderwijsaccountantsprotocol over wat zij moeten toetsen en rapporteren met betrekking tot private activiteiten;
- om de inspectie bij het financiële toezicht voortaan ook te laten onderzoeken of de instelling bij haar private activiteiten passende (risico-) beheersmaatregelen heeft en die adequaat toepast.

Kanttekening

In het rapport van de inspectie wordt uitdrukkelijk gewaarschuwd voor averechtse effecten. Zo staat in het voorwoord:

> «Dat mag er natuurlijk niet toe leiden dat instellingen minder geneigd raken om in publiek-private samenwerking te participeren of om private activiteiten te entameren. Dan zou het kind met het badwater worden weggegooid. Daarnaast moet ook worden voorkomen dat een betere verantwoording leidt tot onevenredig hogere administratieve lasten.»

En in paragraaf 7.2.1 Aanbevelingen aan de overheid:

> «De nieuw op te stellen of althans te verduidelijken kaders moeten geen onevenredig grote uitvoeringslast genereren, zeker niet waar het om relatief geringe activiteiten gaat. Ook moeten ongewenste effecten daarvan worden voorkomen. Dergelijke effecten treden op wanneer onderwijsinstellingen al te voorzichtig worden bij het aangaan van private samenwerking en private activiteiten, ook wanneer die wel het onderwijs en onderzoek dienen en passen binnen de kaders. Met name private activiteiten die bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en die gepaard gaan met adequate risicobeheersing moeten niet geremd maar bevorderd worden.

Naast de aanbevelingen voor de Minister van OCW geeft de inspectie ook voor de bestuurders van de instellingen enkele aanbevelingen:

- Gezien het afwijkende risico van de private activiteiten beveelt de inspectie aan dat instellingen binnen hun reguliere rapportage bijzondere aandacht besteden aan deze activiteiten.
- De inspectie beveelt de instellingen aan een nacalculatie toe te passen om te toetsen of er een juiste (kostprijs)-calculatie is gebruikt en om vast te stellen of de voorcalculatie juist is geweest.
- Omdat soms bij de instellingen beleid ontbreekt rondom het (beslis)-moment waarop een (potentieel winstgevend) intellectueel eigendom wordt geplaatst in een private entiteit (of wordt overgedaan aan derden) beveelt de inspectie aan dat instellingen hiervoor beleid ontwikkelen en hun besluiten transparant vastleggen.

Beleidsreactie

De instellingen hebben volgens de inspectie weinig moeite met beleid en regelgeving voor private activiteiten, maar geven daarbij aan dat de regels niet erg duidelijk zijn. Instellingen voeren beleid om de risico's die samenhangen met private activiteiten te beheersen.

Maatregelen naar aanleiding van het rapport

Ik neem de aanbevelingen van de inspectie in het rapport over. Ik zal hier zorgvuldig en in overleg met alle betrokken partijen aan werken. Naar verwachting zullen de maatregelen in de loop van 2016 hun beslag krijgen.

Maatregelen:
- Ik ben van mening dat verduidelijking van regelgeving en meer communicatie over de (on)mogelijkheden noodzakelijk zijn. Daarom zal ik in overleg met de instellingen en/of hun belangenvertegenwoordigers werken aan het zo duidelijk mogelijk vastleggen van de regels[2] met betrekking tot publiek private activiteiten. Voorafgaand daaraan analyseer ik in samenspraak met de inspectie en het onderwijsveld de huidige regelgeving. Ik houd daarbij nadrukkelijk rekening met eventuele administratieve lasten bij de instellingen;
- Daarbij regel ik onder andere:
  – een inzichtelijke specificatie van en toelichting op de «Baten uit werk in opdracht van derden» en de «Overige baten» als onderdeel van het jaarverslag;
  – een inzichtelijke specificatie van de private activiteiten als onderdeel van het jaarverslag;
  – de openbaarmaking van de strategie van de bekostigde instelling voor haar private activiteiten en van de wijze waarop het (risico)beheer en het toezicht is geregeld. Zowel het College van Bestuur als de Raad van Toezicht vermelden aanpassingen in deze strategie in het jaarverslag en geven daarbij ook aan hoe gedurende het jaar private activiteiten in de het instellingsbeleid, het beheer en het toezicht waren betrokken.
- In het onderwijsaccountantsprotocol zal ik aanwijzingen opnemen over wat externe accountants moeten toetsen en rapporteren met betrekking tot private activiteiten;
- De inspectie zal in lijn met haar aanbeveling bij haar financiële toezicht ook voortaan onderzoeken of de instelling bij haar private activiteiten passende (risico-) beheersmaatregelen heeft en die ook adequaat toepast;
- Verder zal ik de instellingen adviseren de aanbevelingen van de inspectie ten aanzien van de nacalculatie en het ontwikkelen en vastleggen van beleid over private activiteiten over te nemen.

De wijze waarop samen met deskundigen uit het veld en met de onderwijskoepels uitvoering gaat worden gegeven aan de aanbevelingen zal helpen hierin een juiste maatvoering te vinden waarmee onevenredige administratieve lasten en ontmoediging door verstikkende regelgeving kunnen worden voorkomen.

Inrichten proces rond vragen met een publiek privaat karakter

Naast de bovenstaande aanpassingen in regelgeving en toezicht en advies aan de instellingen zet ik in op een gedragen adequate afhandeling van specifieke publiek private cases.

De inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving, maar ook als het gaat om de beantwoording van vragen op dit punt. Dit werkt goed voor zover het gaat om vragen waar de regelgeving een eenduidig antwoord op geeft. Er bestaat echter ook een

---

[2] In de beleidsregel Notities Helderheid heeft OCW opgenomen onder welke voorwaarden publiek gefinancierde onderwijsinstellingen publieke middelen mogen inzetten voor private activiteiten. (www.overheid.nl)

categorie vragen die niet eenduidig en eenvoudig te beantwoorden is. Deze categorie raakt vaak aan het beleid en vereist vaak ook interpretatie. Om dergelijke vragen in de toekomst nog beter te kunnen beantwoorden richt ik een proces in waarbij alle vragen bij de inspectie zullen binnenkomen. Al naar gelang de zwaarte en de complexiteit van de vragen, zullen deze al dan niet in een expertpanel worden beantwoord.

Ik hoop en verwacht met mijn maatregelen meer helderheid te bieden op het gebied van publiek private activiteiten in de sectoren onderwijs en onderzoek, zodat deze op een ordelijke wijze plaatsvinden en effectief bijdragen aan de primaire taken van deze sectoren en aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker